

Audience publique du 25 octobre 2007

Recours formé par la société anonyme M.S.A., ...
contre des bulletins de cotisation émis par la Chambre de commerce
en matière de cotisations professionnelles

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 21821 du rôle et déposée le 11 août 2006 au greffe du tribunal administratif par Maître Alain GROSS, avocat à la Cour, assisté de Maître Pierre BERNA, avocat à la Cour, les deux inscrits au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme M.S.A., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonction, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B ..., tendant à l'annulation des bulletins de cotisation de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg pour les années suivantes :

- année 2005 : bulletin rectifié de cotisation du 7 juillet 2006 (montant total réclamé : 68827,98 €)
- année 2006 : bulletin de cotisation du 7 juillet 2006 (montant réclamé : 140 €),

ces deux décisions ayant été confirmées par une décision de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg du 21 juillet 2006 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank SCHAAL, demeurant à Luxembourg, du 17 août 2006, portant signification de ce recours à la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2981 Luxembourg, 7, rue Alcide de Gasperi ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 13 décembre 2006 par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour compte de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ledit mémoire ayant été notifié par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse le 12 décembre 2006 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 12 janvier 2007 par Maître Alain GROSS, assisté de Maître Pierre BERNA, pour compte de la société anonyme M., ledit mémoire en réplique ayant été notifié par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie défenderesse le 11 janvier 2007 ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 12 février 2007 par Maître Patrick KINSCH pour compte de la Chambre de commerce du Grand-Duché de

Luxembourg, ledit mémoire en duplique ayant été notifié par acte d'avocat à avocat le 12 février 2007 au mandataire de la partie demanderesse ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Maîtres Alain GROSS et Patrick KINSCH en leurs plaidoiries respectives.

La société anonyme M.S.A., dénommée ci-après « la société M. », expose à l'appui de son recours s'être vu adresser par la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, dénommée ci-après « la Chambre de commerce », des bulletins pour les années 2005 et 2006 qui déterminent la dette de la société M. au titre de la cotisation annuelle pour la Chambre de commerce dont le taux est fixé à 0,2 % du bénéfice commercial tel que déterminé pour les besoins du calcul de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Elle expose qu'en tant que société de droit luxembourgeois, constituée le 13 octobre 1998, elle aurait adopté le type « Soparfi », avec comme objet social notamment l'acquisition, la gestion, la mise en valeur et l'aliénation de participations de quelque manière que ce soit, dans d'autres sociétés luxembourgeoises et étrangères et qu'en fait, elle ne détiendrait qu'une seule participation dans une société de son groupe, et n'exercerait aucune activité commerciale.

En droit, elle conteste sa qualité de « ressortissante de la Chambre de commerce », en soutenant qu'elle ne serait pas redevable des cotisations réclamées par celle-ci, du fait qu'elle n'exercerait aucune activité commerciale, financière ou industrielle.

Dans son mémoire en réponse, la Chambre de commerce se réfère aux statuts de la demanderesse pour constater que celle-ci n'a pas été organisée sous forme d'une société civile, mais sous forme d'une société commerciale, à savoir une société anonyme qui, d'après l'article 2 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, serait à considérer comme société commerciale et que l'objet social desdits statuts ferait clairement ressortir le caractère de commerçante de la demanderesse. Dans ce contexte, la Chambre de commerce fait soutenir que le fait que la demanderesse prétend être une « Soparfi » serait dépourvu de toute incidence, étant entendu que cette notion ne serait réglementée ni par le code de commerce ni par aucune autre loi, ni même par la législation fiscale, et qu'il s'agirait simplement d'une désignation utilisée dans la pratique pour désigner des sociétés détenant des participations « qualifiées » dans leurs filiales. Elle soutient en outre que le fait de se qualifier de « Soparfi », n'exclurait pas que la société M. puisse également exercer des opérations commerciales.

La Chambre de commerce se réfère également à l'article 3 de la loi précitée du 10 août 1915 pour retenir que même au cas où l'objet social de la demanderesse serait d'ordre civil, ce serait la forme sociale qu'elle a adoptée qui lui attribuerait le caractère de commerçant, même dans l'hypothèse où elle aurait pour seul objet la prise de participations dans d'autres sociétés, qui serait à considérer comme opération commerciale en vertu de la disposition légale précitée.

En outre, la Chambre de commerce s'estime dans l'impossibilité de vérifier, en pratique, les activités effectivement exercées par une société pour déterminer si elle relève ou non de son

champ de compétence et elle devrait partant pouvoir se fier à la double apparence ressortant, d'une part, de la forme commerciale adoptée par une société et, d'autre part, de son objet social qui fait expressément référence aux opérations notamment commerciales que la société s'autorise à exercer.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse insiste sur son raisonnement antérieur suivant lequel seules seraient des ressortissantes de la Chambre de commerce les personnes juridiques qui exerceraient une activité commerciale, financière ou industrielle et qu'il y aurait partant lieu de prendre exclusivement en considération l'activité réellement déployée par une société. Elle estime dans ce contexte que la simple référence au libellé de l'objet social ne serait pas suffisant, puisque celui-ci prévoirait souvent des clauses de « *pur style* » l'autorisant à effectuer des opérations notamment commerciales, en relevant que cette mention à elle seule ne saurait suffire pour autoriser ladite société à poser effectivement des actes de commerce au sens de la loi.

La demanderesse se réfère encore à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 20 juin 1991 (affaire C-60/90) pour soutenir son raisonnement suivant lequel la simple prise de participations financières dans d'autres sociétés ne constitue pas une activité commerciale.

Enfin, la demanderesse offre de prouver sinon par expertise comptable du moins par témoin qu'elle limite son activité à la seule et exclusive prise de participations dans une autre société et qu'elle ne déploie aucune activité commerciale ou autre.

Dans son mémoire en duplique, la Chambre de commerce estime que la référence faite à l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 20 juin 1991 serait dépourvue de toute pertinence, en relevant, d'une part, que cet arrêt concernerait l'application des directives en matière de TVA, partant un domaine totalement différent de celui faisant l'objet du litige dont se trouve actuellement saisi le tribunal, étant entendu qu'une qualification qui est susceptible d'avoir été retenue dans le cadre de la réglementation en matière de TVA ne pourrait pas être automatiquement transposée à une réglementation ayant pour objet de déterminer les ressortissants d'une Chambre de commerce et, d'autre part, que la société au sujet de laquelle ledit arrêt a été rendu constituerait une société qui n'aurait pas exercé d'activité commerciale, contrairement à la demanderesse qui, suivant ses statuts, serait expressément autorisée à exercer des activités commerciales ce qui serait suffisant pour lui conférer la qualité de ressortissante de la Chambre de commerce.

Le recours en annulation ayant été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

Il échet de constater qu'au-delà des contestations soulevées par la demanderesse quant aux cotisations qu'elle devrait verser à la Chambre de commerce, la demanderesse conteste sa qualité de membre ou de ressortissant ou d'adhérant de la Chambre de commerce, au motif qu'elle n'exercerait, en fait, aucune activité commerciale, malgré les précisions en sens contraire se trouvant à son objet social, tel que défini dans ses statuts. Il y a partant lieu de s'interroger sur les procédures et conditions à remplir, soit par la Chambre de commerce, soit par les personnes physiques ou morales qui souhaitent en devenir membre, ressortissant ou adhérent suivant la

terminologie la plus appropriée, pour aboutir à cette fin. En effet, la Chambre de commerce ne saurait imposer le paiement de cotisations à des personnes physiques ou morales avant d'avoir accepté lesdites personnes en qualité de membre de leur chambre professionnelle.

Il échet partant de vérifier suivant quelle procédure et selon quelles modalités une personne, physique ou morale, peut ou doit adhérer à la Chambre de commerce qui constitue l'une des chambres professionnelles à base élective organisées au Grand-Duché de Luxembourg. Ce n'est que dans une deuxième étape qu'il y a lieu d'analyser si ladite procédure a été respectée en l'espèce, afin de vérifier si la demanderesse constitue bien un membre ou un adhérent, suivant la terminologie la plus appropriée, de la Chambre de commerce. En effet, au cas contraire, c'est-à-dire au cas où la demanderesse ne saurait être considérée comme constituant un membre ou adhérent de la Chambre de commerce, aucun bulletin de cotisation n'a pu être émis à son encontre.

En ce qui concerne tout d'abord la procédure d'adhésion à la Chambre de commerce, il échet de constater qu'il ressort de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective que celle-ci emploie les termes de « *électeur* », « *membre* » et « *ressortissant* » pour désigner les diverses personnes, physiques ou morales, qui participent à ses activités à un titre ou à un autre.

Alors qu'il ne semble devoir faire aucun doute que l'expression de « *membre* », qu'il soit effectif ou suppléant, désigne les membres élus de la Chambre de commerce, qui font partie de son organe de direction (cf. notamment l'article 36 de la prédite loi), les seules autres notions visées par la loi en question sont celles de « *électeur* » et « *ressortissant* », étant entendu que cette dernière notion ne semble avoir été introduite que lors d'une modification apportée à la loi précitée du 4 avril 1924 par une loi du 13 juillet 1993. Ainsi, la loi de 1924 n'emploie pas la terminologie de « *adhérent* » de la Chambre de commerce pour désigner les personnes qui rentrent dans son champ d'application et de compétence.

Il y a encore lieu de retenir que le terme de « *électeur* » semble devoir viser tous les adhérents à la Chambre de commerce, l'article 5 de la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993, indiquant que « *tous les ressortissants d'une Chambre professionnelle* » sont à considérer comme « *électeurs* ». Une telle conclusion semble par ailleurs pouvoir être retenue à bon droit puisqu'il semble normal que tous les adhérents à la Chambre de commerce doivent pouvoir jouir du droit d'élire les membres de celle-ci, afin qu'ils puissent former l'organe de direction. Dans cette même logique, ce sont les électeurs qui devraient être ceux soumis à l'obligation de payer les cotisations telles que fixées par la loi précitée du 4 avril 1924.

A défaut de l'utilisation d'une autre terminologie par la loi en question, il y a partant lieu de vérifier suivant quelle procédure et selon quelles modalités une personne, physique ou morale, devient électeur d'une chambre professionnelle, et plus particulièrement de la Chambre de commerce.

A défaut de dispositions spécifiques concernant la Chambre de commerce, il y a lieu de se référer aux dispositions générales figurant à l'article 10 de la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993. Suivant cette disposition légale, « *la qualité d'électeur*

est constatée par l'inscription sur les listes électorales » qui doivent être établies « par le collège des bourgmestre et échevins, séparément pour chaque chambre ». La même disposition légale prévoit encore que « tous les 5 ans, dans la première quinzaine du mois de décembre, le collège des bourgmestre et échevins fait publier, dans la forme ordinaire des publications officielles, un avis portant invitation à tout citoyen de produire avant le 14 décembre, contre récépissé, les titres de ceux qui ont droit à l'électorat ». Ces listes seront alors révisées par le même collège, pendant une période allant du 15 décembre au 10 janvier de l'année suivante afin de déterminer « la liste des citoyens appelés à participer à l'élection des membres des chambres professionnelles ». Ainsi, « il y maintient ou y inscrit d'office ou à la demande des intéressés ceux, qui, ayant au 15 décembre leur domicile dans la commune, réunissant les conditions de l'électorat pour chaque chambre ».

Suivant l'article 11 (1) de la même loi du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993 *« les listes [précitées] sont arrêtées définitivement le 10 janvier. Elles sont déposées à l'inspection du public dans un local communal à désigner par le conseil communal. Ce dépôt est porté, le 11 janvier, à la connaissance des citoyens par un avis publié dans la forme ordinaire, qui les invite à présenter, le 21 janvier au plus tard, tous recours auxquels les listes pourraient donner lieu »*. Ainsi, il y a lieu de relever plus particulièrement que *« tout individu indûment inscrit, omis ou rayé peut présenter un recours, par écrit ou verbalement, au secrétariat de la commune ; (...) »*.

Par ailleurs, suivant l'article 12 de la même loi du 4 avril 1924, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1993, le collège des bourgmestre et échevins doit transmettre ces recours ainsi que toutes les pièces qui s'y rattachent *« au juge de paix qui statue en audience publique »*.

Comme la procédure sommairement décrite ci-avant semble constituer la seule procédure d'adhésion à la Chambre de commerce, se pose en l'espèce la question de savoir si cette procédure a été respectée et si notamment, dans le cadre de cette procédure, la demanderesse a pu introduire les recours légalement prévus afin de faire valoir ses droits. En effet, comme il vient d'être énoncé ci-avant, seuls les adhérents, ressortissants ou électeurs, suivant la terminologie la plus appropriée, de la Chambre de commerce peuvent être tenus au paiement d'une cotisation telle que prévue par la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par la suite.

Il importe partant au tribunal de savoir, en l'absence d'élément en ce sens figurant au dossier, si la procédure telle que décrite ci-avant a été respectée en l'espèce, voire si une autre procédure a été appliquée afin de retenir la qualité d'adhérent ou d'électeur de la demanderesse à la Chambre de commerce.

Il est vrai que l'article 37 de la loi précitée du 4 avril 1924 détermine ceux qui sont autorisés à participer à l'élection des délégués, en retenant qu'il s'agit des *« personnes qui exploitent une industrie ou un établissement financier ou commercial »* voire *« toute personne morale possédant un établissement ressortissant de la Chambre de commerce »*. Cette disposition légale ne saurait toutefois être considérée comme déterminant les procédures et modalités suivant lesquelles une personne devient un ressortissant ou adhérent voire électeur de la Chambre de commerce, mais cet article a pour objet de retenir ceux, figurant sur la liste précitée fixée par le collège des bourgmestre et échevins, qui ne sont pas à considérer comme constituant des électeurs de la Chambre des artisans, mais qui sont à considérer comme constituant des électeurs

de la Chambre de commerce. Cette disposition légale ne saurait partant être d'une quelconque utilité pour déterminer qui sont les adhérents de la Chambre de commerce.

Il y a encore lieu de constater qu'il existe un « *règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg* », dont la dernière version coordonnée semble être celle du 27 avril 2007, qui détermine que « *sont ressortissantes de la Chambre de commerce : - toutes les personnes physiques, - toutes les sociétés commerciales, ainsi que – toutes les succursales de sociétés étrangères établies au Grand-Duché, exerçant une activité commerciale, financière ou industrielle et figurant au Registre de Commerce* ». Ce même règlement détermine encore que « *pour les personnes physiques ou morales [désignées ci-avant], l'affiliation obligatoire auprès de la Chambre de commerce commence dès réception des données signalétiques communiquées mensuellement par l'Administration des Contributions Directes* ».

Se pose toutefois la question de savoir sur quelle base légale ou éventuellement réglementaire ledit règlement d'affiliation et de cotisation peut valablement se fonder, le règlement lui-même ne fournissant aucune indication à ce sujet.

Le tribunal est partant amené à inviter les parties à prendre également position par rapport à cette question qui est déterminante pour analyser si le règlement en question peut valablement être opposé à des tiers.

Comme les questions ci-avant énoncées sont essentielles pour pouvoir analyser le fond du présent litige, afin de savoir si la Chambre de commerce a pu imposer à bon droit à la demanderesse le paiement des cotisations par elle fixées, le tribunal est amené à surseoir à statuer en invitant les parties à prendre position par rapport aux questions reprises au dispositif du présent jugement.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, avant tout autre progrès en cause, invite les parties à prendre position

- 1) quant à la procédure et les modalités à suivre pour devenir électeur, ressortissant ou adhérent de la Chambre de commerce, voire pour obtenir sa radiation des listes afférentes et à préciser si et de quelle manière cette procédure a été suivie en ce qui concerne la demanderesse ;
- 2) quant à la base légale du règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg ;

invite chacune des parties à verser au greffe du tribunal un mémoire écrit avec les développements afférents jusqu'au vendredi 30 novembre 2007 ;

fixe l'affaire pour continuation des débats à l'audience publique de la deuxième chambre du tribunal administratif du 10 décembre 2007 ;

réserve les frais.

Ainsi jugé par:

M. Schockweiler, premier vice-président,
M. Schroeder, premier juge,
Mme Gillardin, juge

et lu à l'audience publique du 25 octobre 2007 par le premier vice-président, en présence de M. Legille, greffier.

s. Legille

s. Schockweiler